International Development Information Centre

DEVELOPMENT EXPRESS

No. 8 1996

Capacity Development: a Holistic Approach to Sustainable Development

by Ann Qualman and Joe Bolger*

Capacity development (CD) is in the forefront of international development priorities in the 1990s. Over the years, all too many development efforts have failed to yield positive, lasting results. In the quest for sustainable development, attention has turned to capacity development — a process by which individuals, groups, organizations and societies enhance their abilities to identify and meet development challenges on a sustainable basis. This paper looks at some recent thinking on the ramifications of capacity development and offers some practical suggestions for putting it into practice.

The international community reached a rough consensus in the 1980s on what should be done, in policy terms, in the developing countries: market-friendly governments should privatize, democratize, reform the public sector and strengthen civil society. But it became clear that many developing countries — with collapsing public institutions, structural rigidities, and deepening poverty for vulnerable people — had no capacity to adjust to dislocating shifts in the global economy. Past approaches to international cooperation having often proved disappointing, the focus moved to institutional reforms, and how development becomes sustainable.

In Search of Sustainable Development

Pressure has mounted to improve aid effectiveness and, especially, help countries achieve sustainable development results. There is growing consensus on the need for programming that develops countries' capacities to manage and sustain their own long-term development.

The distinguishing characteristic of CD is its holistic approach. The sustainable social, political, economic, environmental, and cultural development of a country involves a very complex system of interrelated elements and processes. It requires, as Peter Morgan noted in a paper prepared for CIDA, "simultaneous improvement of a host of interconnected factors — altering societal understandings, improving policy formulation, creating more effective linkages among organizations, upgrading of the performance of functions across governments ... strengthening the private sector, building public-private sector partnerships etc. ... As such, capacity building sets the strengthening or development of individual organizations in a much broader framework of national efforts to improve development capabilities. It assumes that sustainable development, for example, requires people at all levels of society to coordinate their efforts which in turn requires institutions and organizations to bring people together in ways that encourage collaboration and concerted action". (*Capacity Building — An Overview*, 1993)

One-dimension approaches (such as human resource development, and traditional institutional development) have not, over the decades, met expectations for sustainable results. One reason is, in the words of former CIDA official Jan Loubser, "the traditional North American or Western approach to problem-solving, which dissects a large problem into manageable parts that can be 'solved'. The relationships between the 'parts-to-be-solved' and the 'whole' within the country and international

Français au verso

* This EXPRESS was written by Ann Qualman and Joe Bolger in consultation with Heather Baser, Senior Advisor, Policy Branch. Opinions expressed in this article are those of the authors and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

frameworks are often lost. Capacity development is an attempt to see that 'whole'." (Institute on Governance, 1994)

Benefiting from a rich knowledge base, CD draws on forty years of development experience. It incorporates, for instance, elements of institution building and institutional strengthening methodologies, which came into prominence in the 1950s and 1960s and emphasized the importance of organizations and their internal management.

> *"We have learned that successful development projects are more likely in a sound policy environment. We have learned that the quality of policies in a developing country is influenced by the political processes by which decisions are made, and that the decision making process, in turn, is influenced by the capacity of people and institutions, not only to formulate decisions but also to carry them out on a sustained basis. We also know that capacity means more than technical competence. It extends to the capacity to sustain a dynamic and productive interaction among political leaders, the institutions of governance and civil society."*
>
> Source: *Development Cooperation: Development Assistance Committee 1995 Report*, OECD (1996)

More recent governance and institutional economics methodologies have found a home in CD as well. Governance issues such as the importance of stakeholders, participatory techniques, indigenous ownership, consensus and commitment are included. And from institutional economics, CD underscores the importance of incentives and of looking at the products and services of public sector agencies — for example, in terms of demand and supply. Capacity development has become, in a sense, a synthesis of these management, political and economic approaches. The combination of these and other approaches often leads CD, not surprisingly, to multi-dimensional, cross-sectoral responses.

Capacity development frequently targets government because (as noted in a 1994 UNDP report on CD) capable governments are central for development, and "governments are ultimately responsible for creating the framework for development." The onus rests on government to create the 'enabling environment' for organizational and institutional development. Factors such as government policies, legislation and enforcement are critical elements in this enabling environment — but so are institutions (social values, behaviours and relationships) over which government may have limited influence, and whose informal rules affect organizations from within as well as externally.

From another perspective, capacity development emphasizes the importance of a macro (systems, societal, public policy level) approach, though development activities at a meso (organizational, inter-organizational, institutional) or micro (individual, household) level can also be conceived and implemented within a CD framework. A human resource development initiative, for example, can be an important component of a capacity development program, but would need to be linked strategically to higher-level organizational, sectoral or societal goals to satisfy the requirements of this approach.

CD objectives, therefore, may range from changes in policy and legislation, to strengthening the capacity of an organization such as a Ministry of Health, to developing a country's ability to deal with a complex, cross-sectoral issue such as poverty alleviation — a matter involving several ministries, and many public and private sector organizations. What is critical in CD is the linkage, analytically and programmatically, between specific activities and broader capacity needs in the society. The challenge is to ensure, as well, that progress is being made simultaneously on several fronts.

Institutional and Capacity Development Frameworks

A number of frameworks for capacity development have been advanced, each with its own emphasis. Agencies such as the World Bank, seeking to remain apolitical, may target institutions rather than governments — but the holistic approach to 'institutional development' practised by the World Bank and the European Community resembles capacity development in most respects, so CD and ID frameworks can be considered together (see boxes for two examples).

105-00215/

Implementing Capacity Development

Methodologies, techniques and tools for achieving CD results are still being developed. While the various CD frameworks and definitions differ in detail, they share some common features. Following are major elements in the process of capacity development, and some techniques and tools that seem appropriate for the tasks at hand.

Taking a Holistic Approach

Capacity development involves large-scale system changes. CD programs are part of an open system so they affect and are affected by the environment or context. Frameworks for capacity development emphasize the importance of **understanding the context** in which CD programs occur. Even if the primary focus is on strengthening an organization, effectiveness is very likely to be influenced as much or more by forces external to the organization.

Techniques for capacity assessment, such as contextual analyses, can be used to facilitate understanding of the relationship between the CD program and the broader context (e.g. political, social, economic, institutional and normative environment). Other techniques such as capacity mapping can provide an overview of the structure and functioning of capacity networks and structures (e.g. strengths and capacity gaps), thus suggesting priority areas for intervention.

The emphasis on understanding context means a substantial investment up front, in analysis and consultations with the different stakeholders — but there are important side benefits. Contextual analyses build information and analytical capacity, and the consultation process can contribute to a shared vision of development among participants, a valuable ingredient for CD.

Capacity problems, solutions and constraints need to be analyzed from a **systems perspective,** as any single analytical approach will exclude important dimensions of CD. This requires a focus on the dynamics and interrelationships among various actors and components, as well as a sense of the interrelationships between programs, groups and organizations within the broader context.

Attention must be given to limiting factors that constrain system performance. The distinction that Douglass C. North makes between institutions and organizations is helpful: he defines 'institutions' as "the rules of the game in a society" and defines 'organizations' as "the players" (1990). Organizations seek to accomplish certain objectives, but they are constrained by institutions. Institutional and capacity development involve strengthening the institutions *and* the organizations needed for sustainable development.

Indigenous Ownership

Capacity development is a concept embraced by developed countries in order to improve the impact of international cooperation on behalf of sustainable development in the developing world. Yet the central tenet of much CD thinking is that sustainable development ultimately rests on indigenous capacity. As Derick Brinkerhoff has observed, external assistance

EC Framework for Institutional Development

There are four dimensions:

Users or beneficiaries and their capacity to voice and prioritize needs, organize and manage their efforts, attract, contribute and allocate resources, and to use and maintain project-provided infrastructure;

The (central) organization and its capacity to set priorities, plan, organize, manage, attract support, coordinate, and provide services to users;

The other organizations which play a role in the (project) setting and with which the project needs to communicate, collaborate, coordinate for services to be fully effective;

The context in which organizations and users function: the economic, political, social, cultural environment which controls, constrains, nurtures and otherwise influences project activities, their effects and the sustainability of their results.

Source: *Institutional Development Study,* prepared for the Commission of the European Communities (April 1996)

DAC Framework for Capacity Development

In this framework, the interrelationships among the components are considered to be as important as the individual components themselves. The sub-points may, or may not, come into play, depending on the situation or task at hand.

1. **Functions** refer to those activities which must be carried out to accomplish specified tasks. The challenge for program designers is to agree on the key strategic functions to be strengthened. These include, but are not necessarily limited to, the following:
   - service delivery
   - policy analysis and formulation
   - networking
   - strategic planning
   - learning
   - decision-making

2. **Actors** refer to the agents who carry out specific tasks or functions, such as:
   - individuals (community leaders, politicians)
   - formal organizations (governments, universities, NGOs)
   - networks of organizations (associations, action networks)
   - informal institutions (interest groups, political movements)

3. **Resources** are those inputs (physical, intellectual, financial) that are combined by the actors to develop capacity:
   - human (local skills, knowledge, motivation)
   - informational (technical data, government strategy, intelligence)
   - financial (access to local or donor resources)
   - technological (private sector skills)

4. **Normative context** refers to the vision, values and policies which shape the approach to CD, such as:
   - values (human rights, democratization, environmental values, governance)
   - organizational strategies (devolution, privatization, public sector reform)
   - policies (economic reform, strategies for sustainable development, land reform)
   - cultural (ethnicity, religion, art, language, sex roles)

5. **Societal context** includes the conditions and forces — political, social, cultural, demographic and geographic — within a society, which CD programs or projects must respond to. Components at different levels include:
   - global (access to markets, changes in global governance, role of donors)
   - regional (trade patterns, sectoral cooperation)
   - national (style of governance, sharing of political power, administrative capacity)
   - sub-national (degree of institutional pluralism, ethnic issues)

Source: DAC Task Force on Capacity Development in the Environment, *Developing Environmental Capacity: A Framework for Donor Involvement*, OECD (1995). Although this framework was developed for environmental programming, it has broader application.

can temporarily overcome capacity weaknesses — but sustainable, self-sufficient "capacity for development cannot be bought, it must be built" *(Institutional Development in World Bank Projects,* 1994). CD is essentially an endogenous (growing from within) process with outsiders, if any, playing a facilitative role. Developing-country conditions and capacities (e.g., knowledge, values, institutions) must be the starting point.

Development efforts depend on local knowledge and energy to be effective, so indigenous ownership (commitment, responsibility and control) is critical to the success of CD programs. Morgan observes, however, that indigenous ownership will not automatically result if international cooperation is less intrusive, because such commitment and ownership "assumes a communality of interests that is unlikely to exist." Organizational performance and capacity development arise from a complex range of factors, which include a willingness to collaborate and the institutionalization of new ideas, values, rules and behaviours (Morgan and Qualman, 1996).

The importance of indigenous ownership and control has led to increasing acceptance of the need for participatory approaches to program design, implementation and evaluation. Ensuring meaningful **participation** by all major stakeholders (internal and external) may be difficult, could increase tensions and conflict, and might mean slower progress than planned.

Participation is sometimes equated with consultation — but consultation often falls short of empowerment which is necessary for capacity development. Consultation can range from listening, to dialogue, to debate, to joint analysis, to jointly agreed solutions. Empowerment asks stakeholders to take responsibility for change, and encourages participation characterized by creativity and innovation. While participatory approaches are an ingredient of CD, the reverse flow also occurs: strengthening capacity (e.g. organizations and networks) in a developing country can help to create the conditions for meaningful participation and more effective partnerships.

A wide variety of participatory techniques already exist: participatory rural appraisal (PRA) and its various offshoots, round tables, search conferences, SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, threats) analysis, workshops etc. Although participatory techniques are considered to be the prime route to build ownership, other approaches can also be used. For instance, a recent World Bank study of successful municipal-level innovation in Latin America showed that advertising, usually the domain of the private sector, is a powerful tool for building public support and ownership over public sector initiatives (Tim Campbell, 1996).

Greater participation and empowerment may mean redefining **partnership** between developed and developing countries. To promote CD, partnerships must be based on mutual understanding, along with greater sharing of goals, decision-making authority, and — perhaps most difficult of all — control over program resources. More equitable sharing of responsibilities may also require a redefining of accountability.

Managing Change

Capacity development involves complex human activities, changing environments, and imprecise methods. The processes leading to CD require the management of change through on-going **individual and organizational learning** and **iterative decision-making** as a result of collaborating, consulting, experimenting, etc. CD requires strong **process skills** — relationship building, consultation, facilitation, listening, negotiating. Management and other development tools must be used creatively: e.g. flexible logic models, and new contracting methods and accountability frameworks. Pilot experiments may allow the flexibility needed. Such approaches to planning and implementation should help ensure that CD initiatives respond to changing needs and priorities, and win stakeholder support.

Incorporating **incentives** appealing to staff and other stakeholder self-interest can be critical. Stakeholders may have competing interests, so support for CD cannot be assumed. Potential winners and losers must be identified, along with their importance and influence for achieving objectives. CD programs may also need to appeal not only to competitive self-interest but also to **collaborative social interest**, to stimulate a higher level of social energy than individual incentives can generate.

6 DEVELOPMENT EXPRESS

Focus on Sustainability

Sustainability is a continual process rather than an end-state. Since the central purpose of CD is to promote sustainable development, this means that CD must be strategic, realistic, far-sighted and tenacious. Gender and Development practitioners sometimes distinguish between strategic and practical interventions, a distinction that is useful when making CD choices. A **strategic** intervention is one that aims at bringing about fundamental change, as opposed to meeting immediate, practical needs (though it is possible for an intervention to do both). Because CD is complex and resources are limited, sequencing of interventions is important for strategic impact. To help ensure that inputs and activities are not only necessary but also sufficient to achieve sustainable results, initiatives may require several organizations and donors working together on the same sector.

To be **realistic** means appraising future needs and what can reasonably be sustained under local conditions. For example, projects or programs which are too ambitious or overly complex are unlikely to prove sustainable. Accordingly, it is important to scale expectations and ensure that program design matches local capacity. Starting small is often more effective, with growth coming only as local resources and systems are able to manage inputs effectively. Pressures to move resources too quickly can overwhelm and impede CD.

Capacity development is **farsighted**. This has important consequences for planning, implementing, monitoring and evaluation. For instance, tools such as results-based management should explore what thresholds of short-term performance bode well for long-term sustainability, and what signs of local commitment and other conditions are reliable indicators of long-term organizational performance and CD impact.

Capacity development demands a **long-term commitment**. Because of the complexity of CD, and its important human element, sustainable change is very slow. Developed and developing countries alike may be unable or unwilling to make long-term financial commitments. Political will as well as new procedures may be needed to ensure funds for long-term CD. Depending on the current capacity available, a commitment of five to eight years is probably the minimum required to achieve sustainable impacts — or, in other cases, just to lay the necessary groundwork.

To gain and maintain support for change there need to be some steadily won, short-term gains arising from efforts that may take years to show CD results. Some continuity of dedicated personnel is also needed. Of particular importance are **champions**, powerful people who promote and protect organizations and programs, sometimes over many years — without, however, shielding them from legitimate pressure to reform.

Projects are normally very limited in scope and duration, so CD involves a **shift from projects to programs** as the main unit of development assistance. Programs involve diverse activities across various settings, and therefore correspond better to the reality of indigenous organizations and to a systems approach.

A Range of Strategy Alternatives

Given the complexity of capacity development, one or more strategies may be needed. A range of alternatives is available. Within each, different methods will be used, depending on the functions required — whether the need is to articulate values, strengthen leadership, increase technological or information capacity, or improve learning systems, strategic management or networking.

- ***Creating new capacity***, or 'supply-side' CD, was for many years the preferred option for many developed and developing countries, and usually involved activities such as training, institutional development or support for infrastructure development. Creating new capacity may still be necessary where there are new service demands, e.g. for regulatory systems, capital markets, democratization, and establishment of deliberation councils, or governance and accountability institutions.

  As Mamadou Dia notes, creating skills and technical capacity was a major issue for African countries in the early years of

independence — but, today, sub-Saharan Africa is reasonably well-endowed with educated personnel, good policies and access to technologies. The CD challenges lie elsewhere. As with micro and meso capacity, macro level capacity often exists in developing countries but is poorly utilized or difficult to retain. While there may be domestic political pressures and external pressures from donors to build new capacity, it is often more appropriate to look at alternatives. Consider the following :

- ***Making better use of existing capacity*** is probably the most common approach to CD. This option seeks to enhance performance through increased efficiency, e.g. improving the performance of schools or of macro-economic management, encouraging labour-intensive versus capital-intensive industries, building networks for information sharing or service delivery and investments in human and physical capital/infrastructure. ***Increasing the demand*** by stakeholders/beneficiaries for access to institutional or other resources can also lead to better use of existing capacity. One reason is that organizations preoccupied with pleasing internal stakeholders such as government ministers and staff — i.e., with internal rather than external demand — perform poorly.

- ***Reducing the demand on existing capacity*** can improve effective capacity by removing overloads and encouraging development of alternative mechanisms to deliver services — for instance, by shifting demand from full-scale hospitals to local health clinics. Other options may include developing alternative or parallel institutions — such as informal education cooperatives replacing government-financed education, non-governmental organizations providing services formerly supplied by government, or indigenous institutions replacing donor-created organizations. Yet another approach is to change consumer demand for public services through incentives and attitude change, as in population or environmental programming.

- ***Eliminating old capacity*** or drains on capacity is essential when organizations such as armies, commercial monopolies and large government bureaucracies corner resources and maintain positions of privilege. To build capacity elsewhere, these counterproductive institutions, procedures and practices need to be dismantled through restructuring, resource redeployment, rightsizing, etc.

- ***Supporting research efforts*** is another option. The work of people cited in this article, and that of others, is giving shape and clarity to CD principles. Approaches to CD are easily over-simplified: research can bring to light the nuances, critical conditions and limitations of approaches and strategies.

  Mamadou Dia and Neil Boyle of the World Bank have looked separately at institutional development in Africa and Asia, respectively, and the structural disconnection between indigenous institutions and the management practices characteristic of modern organizations. They note that the ineffectiveness of many modern organizations created in developing countries can be explained in part by their inability to institutionalize modern practices. Based on studies carried out in Pakistan, Boyle suggests, for example, that it may be possible to work around institutional constraints; techniques such as outsourcing to the private sector can break through stifling patronage practices. This example is offered simply to illustrate the potential practical value of such studies. (Dia, *Africa's Management in the 1990s and Beyond*, 1996; Boyle, *Exploration of a Theoretical Framework for Institutional Development*, 1996.)

- ***Changing the context*** can be complex, difficult and politically sensitive. As noted in the DAC framework for capacity development, reform may be needed at different levels: global, regional, national and sub-national. This is a task for all countries. For a developing country, improving the enabling environment could mean reform of political or regulatory systems, introduction of human rights legislation, or following a structural adjustment program. While governments have considerable influence over institutional arrangements within their boundaries, they may be able to do little to influence the larger context. To deal with external

or global forces beyond their control, countries require dynamic, flexible and responsive capacities.

Attitudinal changes within 'developed' countries may be a prerequisite for capacity development in the rest of the world. Developed countries need much greater awareness that the institutional framework governing the relationship between developed and developing countries is a major constraint to CD. The ability of developing countries to reap the benefits of CD is severely limited by actions of developed countries — such as aid used to sustain non-viable trade relations, food aid that saturates local markets in developing countries, and technical assistance that dumps redundant or incompetent foreign 'experts' on developing-country administrations. On a more positive note, developed countries can help to change the regional and global context (access to markets, sectoral cooperation, etc.), thereby improving the capacity of developing countries to be effective at these levels.

Capacity development presents a holistic path to self-reliant, sustainable development for the 80 per cent of humanity living in the developing world. It is challenging and complex, and offers no easy answers. It recognizes that development is about people and institutions, and the multiple, ever-changing interactions that go on within and among organizations and social groupings at every level of government and civil society. It is about transformation, applying imperfect and uncertain means to undetermined, self-determined ends.

For More Information

Should you require further information on capacity development, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, Views or Comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the author (72632.2512@compuserve.com) or to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

International Development Information Centre (IDIC)

Director: Graham Sutherland

Development Express Editorial Board

Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.
French Language Editor: Nicole Sansfaçon
Member: Jean Willy E. Ileka

Publishing

The original article was edited by Allan Thornley.
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Printing: Canada Communication Group

Centre d'information sur le développement international

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

N° 8 1996

Le développement des capacités : une approche globale du développement durable

par Ann Qualman et Joe Bolger*

Le développement des capacités a été placé au premier plan des priorités du développement international dans les années 90. Au fil des ans, un trop grand nombre de projets de développement ont échoué, ne donnant pas de résultats durables. C'est pourquoi l'attention s'est tournée sur le développement des capacités — une approche qui permet aux particuliers, aux groupes, aux institutions, aux organisations et aux sociétés d'accroître de manière durable leur aptitude à reconnaître et à relever des défis sur le plan du développement. Cet article examine certaines opinions actuelles sur les implications du développement des capacités et présente des suggestions pour implanter cette approche.

Dans les années 80, un consensus s'est fait jour au sein de la communauté internationale quant au principe d'action à adopter dans les pays en développement : les gouvernements doivent favoriser l'économie de marché, la privatisation, la démocratisation, la réforme du secteur public et le renforcement de la société civile. Cependant, il est apparu clairement que de nombreux pays en développement, déjà aux prises avec l'effondrement de leurs institutions publiques, des rigidités structurelles et la paupérisation accrue des populations vulnérables, n'étaient pas en mesure de faire face aux bouleversements provoqués par la mondialisation de l'économie. Les anciennes approches de coopération internationale ayant souvent été décevantes, la communauté internationale a changé de cap pour se focaliser sur les réformes institutionnelles et les facteurs qui garantissent un développement durable.

À la recherche du développement durable

Des pressions croissantes ont été exercées en faveur d'une aide plus efficace et plus particulièrement, d'une aide qui favorise l'obtention de résultats durables sur le plan du développement. La nécessité d'avoir des programmes susceptibles d'accroître la capacité des pays à gérer de façon durable leur propre développement à long terme fait de plus en plus l'unanimité.

Le développement des capacités se caractérise essentiellement par son approche globale. Le développement durable, que ce soit sur le plan social, politique, économique, environnemental ou culturel, fait intervenir un système très complexe d'éléments et de processus étroitement liés. Comme Peter Morgan l'a affirmé dans un rapport préparé pour l'ACDI, il nécessite l'amélioration simultanée d'une multitude de facteurs en corrélation, par exemple les connaissances sociales, l'élaboration des politiques, le maillage interorganisations, l'exécution des fonctions à tous les paliers de gouvernement, le renforcement du secteur privé, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Par conséquent, la création de capacités intègre le renforcement ou le développement des organisations à un plan d'action national beaucoup plus vaste en vue d'améliorer les capacités de développement. Cela suppose que le développement durable, par exemple, appelle la coordination des efforts à tous les niveaux de la société, ce qui oblige les institutions et les organisations à mobiliser les gens de manière à encourager la collaboration et la concertation des efforts. (*Capacity Building — An Overview*, 1993)

Les approches unidimensionnelles (comme le développement des ressources humaines et le développement institutionnel traditionnel) n'ont pas su, au fil des ans, répondre aux attentes, à savoir donner des résultats durables. Une raison avancée par Jan Loubser, un ancien employé de l'Agence, est l'approche de résolution des problèmes nord-américaine ou occidentale : les problèmes de taille sont découpés en questions traitables (c.-à-d. résolubles). La corrélation entre les questions résolubles et le

English Overleaf

* Le présent *Express sur le développement* a été préparé par Ann Qualman et Joe Bolger, en consultation avec Heather Baser, conseillère principale, Direction générale des politiques. Les vues exprimées sont celles des auteurs et n'engagent en rien l'ACDI. Le contenu de ce bulletin ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence.

Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

problème global, dans les plans nationaux et internationaux, est souvent perdue de vue. Le développement des capacités s'efforce d'appréhender les problèmes dans leur globalité. (Institut sur la gouvernance, 1994)

Fort d'une solide base de connaissances, le développement des capacités tire parti de quarante ans d'expérience dans le domaine du développement. Il incorpore, par exemple, des éléments des méthodes de création d'institutions et de renforcement de l'infrastructure institutionnelle, qui ont pris de l'importance dans les années 50 et 60 et mettaient l'accent sur les organisations et leur gestion interne.

> *"Nous avons constaté que les projets de développement ont plus de chances de réussir dans un environnement sain. Nous nous sommes aperçus que la qualité des politiques suivies dans un pays en développement est influencée par le processus politique de prise de décision et que ce dernier est lui-même fonction de la capacité des hommes et des institutions, non seulement de formuler des décisions, mais également de les transformer en réalisations durables. Nous savons en outre que cette capacité ne se borne pas à la compétence technique. Elle englobe aussi l'aptitude à entretenir des relations dynamiques et productives entre les dirigeants politiques, les institutions du pouvoir et la société civile."*
>
> Source : *Rapport 1995 sur la coopération pour le développement, préparé par le* CAD (OCDE), 1996.

D'autres méthodes plus récentes axées sur la gestion des affaires publiques et l'économique institutionnelle ont également été intégrées au développement des capacités. Au chapitre de la gestion des affaires publiques, sont inclus l'importance des intervenants, les techniques de participation, la prise en charge locale, le consensus et l'engagement. En ce qui concerne l'économique institutionnelle, le développement des capacités met en évidence l'importance des facteurs d'incitation et de l'examen des produits et services des organismes publics, par exemple en termes de demande et d'offre. Le développement des capacités est devenu, en un sens, une synthèse de ces approches administratives, politiques et économiques. En combinant ces approches avec d'autres méthodes, le développement des capacités permet souvent, comme on pouvait s'y attendre, de trouver des solutions transversales multidimensionnelles.

Le développement des capacités vise souvent les gouvernements parce que, comme le signale un rapport du PNUD sur cette questions publié en 1994, le développement ne peut se faire sans un gouvernement compétent et que, en dernier ressort, c'est au gouvernement qu'il incombe de mettre en place un cadre de développement. Il appartient aux gouvernements de créer un environnement favorable au développement des organisations et des institutions. Les politiques gouvernementales, la législation et l'application des lois sont autant d'éléments cruciaux d'un environnement favorable, au même titre que les institutions (on entend par là l'ensemble des valeurs sociales, des comportements et des relations), sur lesquelles les gouvernements peuvent n'avoir qu'une influence limitée et dont les règles informelles se répercutent sur les organisations, tant de l'intérieur que de l'extérieur.

Sous un autre angle, le développement des capacités fait une large place à l'approche au niveau macro (systèmes, société, politiques gouvernementales), même si les activités au niveau méso (organisations, interorganisations, institutions) ou micro (particuliers, ménages) peuvent également être conçues et mises en œuvre dans un cadre de développement des capacités. Par exemple, un projet de développement des ressources humaines peut constituer un élément important d'un programme de développement des capacités, mais il devra être lié, du point de vue de la stratégie, à des objectifs d'ordre organisationnel, sectoriel ou sociétal de plus haut niveau pour répondre aux exigences de ce programme.

Par conséquent, les objectifs du développement des capacités peuvent aller de la modification de politiques et de lois, ainsi que du renforcement des capacités d'une organisation comme le Ministère de la Santé, au renforcement de la capacité d'un pays à s'attaquer à une question transversale complexe comme la réduction de la pauvreté, un problème qui concerne plusieurs ministères et de nombreuses organisations des secteurs public et privé. L'élément fondamental du développement des capacités est l'existence d'un lien, au niveau de l'analyse et des programmes, entre des activités particulières et les plus vastes besoins de la société. Le défi consiste en outre à s'assurer que des progrès sont accomplis simultanément sur plusieurs fronts.

Cadres de développement institutionnel et des capacités

Un certain nombre de cadres de développement des capacités ont été proposés, chacun mettant l'accent sur un élément distinct. Des organismes comme la Banque mondiale, souhaitant demeurer apolitique, peuvent cibler les institutions plutôt que les gouvernements, mais l'approche de développement institutionnel globale appliquée par cet organisme et la Communauté européenne ressemble énormément au développement des

capacités. C'est pourquoi des cadres de développement des capacités et de développement institutionnel peuvent être examinés ensemble (voir les encadrés).

Mettre en œuvre le développement des capacités

Les méthodes, techniques et outils de développement des capacités sont encore en cours d'élaboration. Bien que les divers cadres et définitions s'y rapportant diffèrent, ils ont des éléments communs. Voici les éléments fondamentaux du processus de développement des capacités, ainsi que certains des outils et techniques qui semblent adaptés à la tâche à accomplir.

Adopter une approche globale

Le développement des capacités appelle des changements systémiques de grande envergure. Les programmes de développement des capacités font partie d'un système ouvert et, par conséquent, influent sur l'environnement ou sur le contexte ou subissent leur influence. Les cadres de développement des capacités insistent sur l'importance de **comprendre le contexte** dans lequel s'inscrivent les programmes. Même si le principal objectif est de renforcer une organisation, il est à prévoir que des forces extérieures à celle-ci influeront tout autant, sinon plus, sur l'efficacité de l'action menée.

Des techniques d'évaluation des capacités, comme l'analyse contextuelle, peuvent être appliquées pour mieux faire comprendre le lien entre le programme de développement des capacités et le contexte plus vaste dans lequel il s'insère (p. ex., l'environnement politique, social, économique, institutionnel et normatif). D'autres techniques comme la représentation graphique des capacités peuvent fournir une vue d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement des réseaux et des structures (p. ex., les points forts et les lacunes) et donc, permettre de connaître les secteurs d'intervention prioritaires.

Mettre l'accent sur la compréhension du contexte implique qu'il faut faire des investissements importants dès le début pour effectuer des analyses et mener des consultations auprès des différents intervenants. Cependant, cela présente de grands avantages. Les analyses contextuelles créent une capacité en collecte et en analyse de l'information, et le processus de consultation peut favoriser l'émergence d'une vision commune du développement chez les participants, un élément précieux pour le développement des capacités.

Les problèmes, les solutions et les contraintes doivent être analysés dans **une perspective systémique**, étant donné que toute approche analytique prise isolément exclura d'importantes dimensions du développement des capacités. Il faut donc cibler la dynamique et les interactions entre les divers acteurs et composantes, et comprendre l'interpénétration des programmes, groupes et organisations dans un plus vaste contexte.

Les facteurs qui nuisent au rendement systémique doivent être examinés. La distinction que fait Douglass C. North entre les institutions et les organisations est utile : il définit les institutions comme étant les « règles de jeu » dans une société et les organisations comme étant les « joueurs » (1990). Les organisations s'efforcent d'atteindre certains objectifs, mais ils doivent tenir compte des institutions. Le développement institutionnel et celui des capacités appellent le renforcement des institutions *et* des organisations qui jouent un rôle dans le développement durable.

Cadre de développement institutionnel de la Communauté européenne

Il compte quatre dimensions :

Les usagers ou bénéficiaires, ainsi que leur capacité à exprimer leurs besoins et à établir des priorités, à organiser et à gérer leurs actions, à injecter et à répartir les ressources, ainsi qu'à utiliser et à préserver l'infrastructure mise en place par le projet.

L'organisation centrale et sa capacité à établir des priorités, à planifier, à organiser, à gérer, à obtenir un soutien, à coordonner, ainsi qu'à fournir des services aux utilisateurs.

Les autres organisations qui jouent un rôle dans l'établissement du projet et avec lesquelles les responsables du projet doivent communiquer, collaborer et coordonner les services pour être véritablement efficaces.

Le contexte dans lequel les organisations et les usagers évoluent : l'environnement économique, politique, social et culturel qui influe d'une manière ou d'une autre sur les activités de projet, leurs retombées et la viabilité des résultats.

Source : *Institutional Development Study,* document préparé pour la Commission des Communautés européennes (avril 1996).

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Cadre de développement des capacités du CAD

Les liens entre les composantes de ce cadre sont considérées comme étant tout aussi importants que les composantes prises individuellement. Les diverses sous-composantes peuvent entrer en ligne de compte, selon la situation ou la tâche à accomplir.

1. **Fonctions** s'entend des activités qu'il faut mener à bien pour accomplir des tâches précises. Le défi que les concepteurs de programmes doivent relever consiste à s'entendre sur les fonctions stratégiques fondamentales à renforcer. Celles-ci peuvent inclure les suivantes :
   - prestation de services;
   - analyse et élaboration de politiques;
   - établissement de réseaux;
   - planification stratégique;
   - apprentissage;
   - prise de décisions.

2. **Acteurs** s'entend des agents qui exécutent des tâches ou des fonctions précises, par exemple :
   - les particuliers (leaders de collectivités, politiciens);
   - les organisations en bonne et due forme (gouvernements, universités, ONG);
   - les réseaux d'organisations (associations, réseau d'intervention);
   - les institutions informelles (groupes d'intérêts, mouvements politiques).

3. **Ressources** désigne les intrants (physiques, intellectuels, financiers) que les acteurs utilisent pour développer les capacités :
   - ressources humaines (compétences locales, connaissances et motivation);
   - information (données techniques, stratégies gouvernementales, renseignements);
   - ressources financières (accès aux ressources locales ou à celles des donateurs);
   - ressources techniques (compétences du secteur privé).

4. **Contexte normatif** s'entend de la vision, des valeurs et des politiques qui façonnent l'approche de développement des capacités, par exemple :
   - les valeurs (droits de la personne, démocratisation, valeurs liées à l'environnement, saine gestion des affaires publiques);
   - les stratégies organisationnelles (décentralisation, privatisation, réforme du secteur public);
   - les politiques (réforme économique, stratégies de développement durable, réforme agraire);
   - la culture (ethnicité, religion, art, langue, rôle des sexes).

5. **Contexte sociétal** englobe les conditions et les forces, politiques, sociales, culturelles, démographiques et géographiques, dont les programmes ou projets de développement des capacités doivent tenir compte. Font partie des composantes à différents niveaux :
   - la dimension mondiale (accès aux marchés, changements dans la gestion des affaires internationales, rôle des donateurs);
   - la dimension régionale (courants commerciaux, coopération sectorielle);
   - la dimension nationale (style de gestion, partage du pouvoir politique, capacité sur le plan administratif);
   - la dimension infranationale (degré de pluralisme des institutions, questions ethniques).

Source : Groupe de travail sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement, OCDE (1995). *Le développement des capacités dans le domaine de l'environnement : un cadre pour la participation des donneurs d'aide*. Bien que ce cadre ait été conçu pour des programmes dans le secteur de l'environnement, il peut s'appliquer à d'autres domaines.

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Prise en charge locale

Le développement des capacités est un concept appliqué par les pays développés afin d'améliorer les retombées de la coopération dans le domaine du développement durable dans le tiers monde. Néanmoins, le principe directeur du développement des capacités veut que le développement durable repose sur la capacité locale. Comme Derick Brinkerhoff l'a souligné, l'aide extérieure peut suppléer aux lacunes, mais un développement durable et autonome ne peut être acheté, il doit se construire *(Institutional Development in World Bank Projects,* 1994). Le développement des capacités est essentiellement un processus endogène où les étrangers, le cas échéant, jouent simplement un rôle de facilitateur. La situation dans le pays en développement et ses capacités (p. ex., ses connaissances, ses valeurs, ses institutions) doivent servir de point de départ.

Pour être efficace, le développement doit reposer sur les connaissances et les énergies locales. Par conséquent, la prise en charge locale (l'engagement dans le projet, la responsabilité assumée et le contrôle exercé) est essentielle à la réussite des programmes de développement des capacités. Cependant, Peter Morgan fait remarquer que la prise en charge ne découlera pas nécessairement d'une coopération internationale moins importune, car l'engagement dans le projet et la prise en charge locale supposent une communauté d'intérêts qui n'existe probablement pas. Le rendement organisationnel et le développement des capacités sont le fruit d'une multitude de facteurs complexes, dont la volonté de collaborer et l'institutionnalisation de nouvelles idées, valeurs et règles, ainsi que de nouveaux comportements (Morgan et Qualman, 1996).

L'importance de la prise en charge et du contrôle locaux a permis de mieux faire accepter la nécessité d'adopter des approches participatives pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. Assurer **la participation** utile des principaux intervenants (internes et externes) peut se révéler difficile, accroître les tensions et les conflits, ainsi que ralentir le déroulement du projet.

La participation est quelques fois assimilée à la consultation. Toutefois, souvent, cette dernière est loin de valoir la responsabilisation. La consultation peut vouloir dire écouter, dialoguer, discuter, effectuer des analyses conjointes et trouver ensemble des solutions. La responsabilisation oblige les intervenants à assumer la responsabilité du changement et encourage la participation créatrice et novatrice. Bien que les approches participatives soient un élément du développement des capacités, l'inverse peut également être vrai : le renforcement des capacités (p. ex., des organisations et des réseaux) d'un pays en développement peut favoriser l'émergence des conditions nécessaires à une participation fructueuse et à des partenariats plus efficaces.

Il existe déjà tout un éventail de méthodes pour favoriser la participation, par exemple l'évaluation rurale participative et ses nombreux dérivés, les tables rondes, les conférences d'investigation, l'analyse F.F.P.M. (forces, faiblesses, possibilités, menaces) et les ateliers. Même si les méthodes participatives sont considérées comme le principal moyen de favoriser la prise en charge, d'autres approches peuvent aussi être utilisées. Par exemple, une récente étude de la Banque mondiale sur les innovations réussies au niveau municipal en Amérique latine, montre que la publicité, auparavant réservée surtout au secteur privé, est un outil efficace pour obtenir l'appui du public et favoriser la prise en charge des initiatives du secteur public (Tim Campbell, 1996).

Pour renforcer la participation et la responsabilisation, on peut devoir redéfinir **le partenariat** entre les pays développés et en développement. Pour promouvoir le développement des capacités, les partenariats doivent reposer sur la compréhension mutuelle, ainsi que sur des objectifs communs, un meilleur partage des pouvoirs de décision et, peut-être plus difficile encore, du contrôle des ressources affectées au programme. Un partage plus équitable des responsabilités peut également nécessiter une redéfinition de l'obligation de rendre compte.

Gestion du changement

Le développement des capacités met en jeu des activités humaines complexes, des environnements en évolution constante et des méthodes floues. Le processus de développement des capacités appelle la gestion du changement par le biais de **l'apprentissage individuel et organisationnel continu** et **de processus décisionnels itératifs**, qui seront entre autres le résultat de la collaboration, de consultations et d'expérimentation. Le développement des capacités nécessite de solides **habilités** : établir des relations, consulter, jouer un rôle de facilitateur, écouter et négocier. Les outils de développement, y compris de gestion, doivent être utilisés de manière novatrice. Par exemple, des modèles logiques souples, de nouvelles méthodes de passation des marchés et de nouveaux cadres de responsabilisation. Les expériences pilotes peuvent permettre d'avoir la souplesse voulue. De telles approches de planification et de mise en œuvre devraient permettre de garantir que les

initiatives de développement des capacités sont adaptées aux besoins et aux priorités et obtiennent l'appui des intervenants.

Prévoir des **mesures incitatives** intéressantes pour le personnel et les autres intervenants peut revêtir une importance cruciale. Il peut y avoir des rivalités d'intérêts entre les intervenants, et il ne faut donc pas tenir leur appui pour certain. Les gagnants et les perdants éventuels doivent être connus, ainsi que leur importance et leur influence sur l'atteinte des objectifs. Les programmes de développement des capacités peuvent également devoir prévoir des incitations à la **collaboration sociale** pour mobiliser les énergies collectives qui ne pourraient l'être au seul moyen de mesures incitatives individuelles.

Point de convergence : la viabilité

La viabilité est le fruit d'une démarche continue plutôt qu'un état définitif. Comme l'objectif central du développement des capacités est de promouvoir le développement durable, cela signifie qu'il faut lui imprimer une orientation stratégique et qu'il doit être marqué au coin du réalisme, de la clairvoyance et de la ténacité. Les spécialistes de la problématique homme-femme et du développement établisse parfois une distinction entre les interventions stratégiques et pratiques. Cette distinction peut se révéler utile dans le domaine du développement des capacités. Une intervention stratégique vise à provoquer un changement fondamental et non à satisfaire à des besoins concrets immédiats (même si une intervention peut atteindre ces deux objectifs). Le développement des capacités étant complexe et les ressources limitées, il est important d'échelonner les interventions pour obtenir des retombées de nature stratégique. Pour s'assurer que les intrants et les activités ne sont pas seulement nécessaires, mais suffisants pour garantir le développement durable, les initiatives peuvent devoir nécessiter l'action concertée de plusieurs organisations et donateurs dans un même secteur.

Faire preuve de réalisme signifie qu'il faut évaluer les besoins futurs et déterminer les interventions dont on peut penser qu'elles seront viables compte tenu de la conjoncture locale. Par exemple, les projets ou programmes trop ambitieux ou trop complexes risquent fort de ne pas être viables. Il est donc important de réduire les attentes et de s'assurer que le programme est à la mesure des capacités locales. Il est plus efficace de commencer par des projets de petite envergure et d'en élargir la portée en fonction de la capacité des ressources et systèmes locaux à gérer efficacement les intrants. Vouloir injecter des ressources trop rapidement peut entraver le développement des capacités.

Les interventions doivent être élaborées avec clairvoyance. Cela a des conséquences importantes sur les plans de la planification, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation. Par exemple, des outils comme la gestion par résultats doivent servir à étudier les seuils de rendement à court terme qui sont de bon augure pour la viabilité à long terme, ainsi que les indices d'engagement local dans le projet et d'autres facteurs qui sont des indicateurs fiables du rendement organisationnel à long terme et des retombées du développement des capacités.

Le développement des capacités exige un **engagement à long terme**. Vu sa complexité et l'importance du facteur humain, il faut du temps pour opérer des changements durables. Tant les pays développés qu'en développement peuvent ne pas être en mesure ou prêts à investir à long terme. Pour assurer un financement à long terme du développement des capacités, une volonté politique et de nouvelles procédures peuvent être nécessaires. Selon les capacités actuelles, il faut probablement au moins cinq à huit ans pour obtenir des résultats durables ou, dans certains cas, pour réaliser le travail préparatoire. Pour obtenir et conserver l'appui en faveur du changement, il faut réaliser des gains constants à court terme, même si les résultats au regard du développement des capacités ne seront apparents qu'après plusieurs années. Il faut également maintenir un noyau d'employés dévoués. Enfin, il faut s'assurer le soutien des **partisans** du développement des capacités, des personnes puissantes qui encourageront et protégeront les organisations et les programmes, parfois pendant de nombreuses années, sans toutefois les soustraire à des réformes justifiées.

Les projets sont généralement d'une portée et d'une durée très limitées. Le développement des capacités suppose donc **l'abandon des projets** comme principale unité d'aide au développement **au profit de programmes**. Les programmes englobent diverses activités réalisées dans différents contextes et correspondent donc mieux à la réalité des organisations locales ainsi qu'à une approche systémique.

Éventail de stratégies de rechange

Compte tenu de la complexité de la question, on peut avoir besoin de plus d'une stratégie. Plusieurs solutions de rechange existent. Chacune d'elle fait intervenir des méthodes différentes, selon les tâches à exécuter, qu'il s'agisse de définir clairement les valeurs, de renforcer le leadership, d'accroître la capacité technologique et d'information, ou d'améliorer les systèmes d'apprentissage, la gestion stratégique ou l'établissement de réseaux.

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

❖ ***Créer de nouvelles capacités*** (approche axée sur l'offre). Ce fut pendant de nombreuses années l'approche privilégiée par de nombreux pays développés et en développement. Elle comprend habituellement des activités comme la formation, le développement institutionnel ou le soutien à la mise en place d'infrastructures. La création de capacités peut se révéler nécessaire là où de nouveaux services sont demandés, par exemple des systèmes réglementaires, des marchés de capitaux, la démocratisation, l'établissement de conseils délibérants, ou encore des institutions chargées de la gestion des affaires publiques et de l'obligation de rendre compte.

Comme Mamadou Dia le signale, dans les années qui ont suivi leur indépendance, les pays africains ont du surmonter une grave problème : se doter des compétences et de la capacité technique dont ils avaient besoin. Cependant, aujourd'hui, l'Afrique subsaharienne est relativement bien équipée, car elle peut compter sur du personnel instruit, elle possède de bonnes politiques et elle a accès aux technologies. La difficulté se situe à un autre niveau. Comme c'est le cas pour les capacités aux niveaux micro et meso, souvent, il existe des capacités au niveau macro, mais elles sont mal utilisées ou difficiles à conserver. Malgré les pressions politiques intérieures et les pressions extérieures (donateurs) qui peuvent être exercées pour la mise en place de nouvelles capacités, il est souvent préférable d'envisager d'autres solutions, comme les suivantes :

❖ ***Mieux utiliser les capacités existantes*** est probablement l'approche la plus courante. Celle-ci vise à améliorer le rendement en accroissant l'efficacité. Par exemple, améliorer le rendement des écoles ou de la gestion macro-économique, encourager les industries à forte intensité de main-d'œuvre plutôt que de capitaux, créer des réseaux de mise en commun de l'information ou de prestation de services et investir dans le capital humain et l'infrastructure matérielle. **Accroître la demande** d'accès aux ressources institutionnelles ou autres par les intervenants et les bénéficiaires peut également déboucher sur une meilleure utilisation des capacités existantes. Une raison est que les organisations qui se préoccupent de satisfaire les groupes d'intérêt internes comme les ministres et le personnel (c'est-à-dire de satisfaire la demande interne plutôt qu'externe) ne sont pas efficaces.

❖ ***Réduire les pressions qui s'exercent sur les capacités existantes*** peut améliorer les capacités en éliminant les surcharges et en encourageant la mise en place de mécanismes de rechange pour offrir les services, par exemple en transférant la demande des hôpitaux à des dispensaires locaux. On peut également établir des institutions de remplacement ou parallèles, comme des coopératives d'éducation informelles pour remplacer le réseau d'éducation financé par le gouvernement, des organisations non gouvernementales qui fourniraient des services offerts auparavant par le gouvernement, ou des organisations locales qui prendraient la place d'organismes créés par des donateurs. Une autre approche serait de modifier la demande des consommateurs pour des services publics au moyen de mesures incitatives et d'un changement de comportement, comme dans le cas des programmes en matière de population ou d'environnement.

❖ ***Éliminer des capacités établies depuis longtemps*** ou les ponctions sur les capacités est essentiel lorsque des organisations, comme l'armée, les monopoles commerciaux et les vastes bureaucraties gouvernementales, accaparent les ressources et protègent leurs privilèges. Pour créer des capacités ailleurs, ces institutions, procédures et pratiques qui vont à l'encontre du but recherché doivent être abolies, entre autre par le biais de la restructuration, du redéploiement des ressources et du rajustement des effectifs.

❖ ***Appuyer la recherche*** est une autre solution. Le travail des chercheurs, entre autres des personnes citées dans cet article, permet de définir et de clarifier les principes de développement des capacités. Les approches dans ce domaine sont aisément simplifiées à l'extrême; la recherche peut mettre en évidence les nuances, les conditions critiques et les limites des approches et des stratégies. MM. Mamadou Dia et Neil Boyle de la Banque mondiale ont examiné le développement institutionnel respectivement en Afrique et en Asie, ainsi que la discordance structurelle entre les institutions locales et les pratiques de gestion qui caractérisent les organisations modernes. Ils ont constaté que l'inefficacité de nombreuses organisations actuelles mises en place dans les pays en développement peut s'expliquer en partie par leur incapacité à institutionnaliser les pratiques modernes. Sur la base d'études menées au Pakistan, Neil Boyle suggère, par exemple, qu'il y a des façons de contourner les contraintes institutionnelles, par exemple le recours au secteur privé peut briser un favoritisme étouffant. Cet exemple n'est qu'une façon d'illustrer la valeur pratique que peuvent avoir de telles études. (Dia, *Africa's Management in the 1990s and Beyond*, 1996; Boyle, *Exploration of a Theoretical Framework for Institutional Development*, 1996.)

- ***Modifier le contexte*** peut se révéler une tâche complexe, difficile et sensible sur le plan politique. Comme l'indique le cadre de développement des capacités du CAD, une réforme peut s'imposer à différents niveaux : mondial, régional, national et infranational. Tous les pays doivent faire leur part. Pour un pays en développement, améliorer le contexte peut signifier réformer les systèmes politique ou réglementaire, introduire une législation en matière des droits de la personne ou mettre en place un programme d'ajustement structurel. Bien que les gouvernements aient une influence considérable sur les arrangements institutionnels dans les limites de leur territoire, leur sphère d'action peut se révéler limitée. Face aux forces extérieures ou mondiales qui échappent à leur contrôle, les pays doivent faire preuve de dynamisme et de souplesse.

Un changement de mentalité chez les pays « développés » peut être préalablement nécessaire s'ils veulent favoriser le développement des capacités dans les autres pays. Ils doivent être davantage sensibilisés au fait que le cadre institutionnel régissant les relations entre pays en développement et pays développés constitue un obstacle majeur au développement des capacités. L'aptitude des pays en développement de tirer parti du développement des capacités est sérieusement diminuée par l'action des pays développés : par exemple, ces derniers se servent de l'aide pour maintenir des relations commerciales non viables, ils fournissent une aide alimentaire qui sature les marchés locaux et ils envoient des « spécialistes » superflus ou incompétents dans le cadre de l'assistance technique. Par contre, les pays développés peuvent contribuer à modifier le contexte régional et mondial (p. ex., l'accès aux marchés et la coopération sectorielle) et améliorer ainsi la capacité des pays en développement à être efficace à ces niveaux.

Le développement des capacités, par son approche globale, favorisera le développement autonome et durable des quatre-vingt pour cent de l'humanité qui vivent dans les pays en développement. La tâche est exigeante et complexe, et il n'existe pas de solutions faciles. Le développement des capacités reconnaît que les gens et les institutions sont au coeur du développement, ainsi que les multiples interactions changeantes au sein des organisations et des groupes sociaux à tous les paliers de gouvernement et à tous les niveaux de la société civile, ainsi qu'entre ces organisations et groupes sociaux. Il s'agit d'opérer une transformation, d'appliquer des méthodes imparfaites et incertaines à des fins ambiguës et « auto-déterminées ».

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur le développement des capacités ou sur toute autre question de développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du Centre d'information sur le développement international au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au huitième étage, 200, promenade du Portage, Hull (Québec). Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et sur ses programmes de développement international en visitant le site de l'ACDI sur le réseau Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca

---

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'apprentissage continu au sein de l'ACDI. Le but est de faciliter l'apprentissage en offrant au lecteur une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et des problèmes importants.

Idées, opinions ou commentaires

N'hésitez pas à nous faire parvenir vos idées ou vos commentaires sur le contenu du présent bulletin, par courrier électronique, à l'une ou l'autre des adresses suivantes :
auteur (72632.2512@compuserve.com), ou
rédacteur (express@acdi-cida.gc.ca).

Centre d'information sur le développement international (CIDI)

Directeur: Graham Sutherland

Conseil de rédaction :
L'Express sur le développement

Rédacteur/Gérant : Dr Ranjit Perera
Réviseur (langue française) : Nicole Sansfaçon
Membre : Jean-Willy E. Ileka

Édition

Le texte original a été mis au point par Allan Thornley.
Conception graphique et mise en page :
Allan du Manoir Communications
Impression : Groupe Communication Canada